

DR 29 1155

Nos ha hablado de las diferentes fases que hay en la elaboración del presupuesto. ¿Nos podría contar ahora cuáles son las técnicas de esta elaboración? Hay muchas técnicas, pero podríamos hablar en un momento actual de tres que han marcado momentos importantes dentro de lo que es la historia de la presupuestación en los diferentes países. Nos referimos al presupuesto de ejecución o por objetivos, el presupuesto por programas o PPBS y el presupuesto base cero.

Voy a explicar ligeramente algunas de las características fundamentales de estas tres técnicas presupuestarias. El presupuesto por objetivos ya fue definido por la Oficina de Presupuestos de Estados Unidos como aquella técnica presupuestaria que explica los objetivos para los que se requieren fondos públicos, explica también los costes de las actividades propuestas para alcanzar esos fines y pone de manifiesto, a través de datos cuantitativos, las realizaciones y las tareas ejecutadas. Esta técnica tiene que mostrar los objetivos perseguidos por cada unidad administrativa o sector dentro del sector público mediante una clasificación funcional.

También tiene que organizar la administración financiera y adoptar un sistema contable adecuado para establecer un conjunto de medidas que permitan evaluar el cumplimiento o la ejecución del presupuesto consignado. Como consecuencia de todo ello, que parece una técnica muy complicada, pero que en definitiva pensemos que lo que pretenden las distintas técnicas presupuestarias es buscar los mecanismos más adecuados para controlar la eficacia de ese gasto, porque en definitiva el presupuesto recordemos que tiene una doble vertiente de ingresos y de gastos. Se recaudan ingresos bien sea por vía ordinaria o extraordinaria y esos ingresos se destinan a la satisfacción de unas necesidades preferentes.

Aunque parezca que es un poco complicada esta técnica, la gran ventaja que se deriva de su utilización es que aumenta la responsabilidad por parte del administrador. Sin embargo, como toda técnica no va a estar sentada de dificultades y en este sentido las dificultades vienen del lado de la medición, de la productividad y de los costes de muchos servicios públicos, ya que la ausencia de mecanismos que permitan medir esta productividad y estos costes en el caso de los servicios públicos no va a permitir comparar programas alternativos para seleccionar cuáles son los más idóneos de cara a la consecución de las finalidades que se ha tratado el presupuesto. Una segunda alternativa la representa el presupuesto por programas más conocido por sus siglas, el PPVS.

Es una técnica que nació a mediados de los años 50 en Estados Unidos y que pretendió combinar la formulación de programas de gasto a medio plazo con la asignación presupuestaria anual de los recursos. Es decir, aquí se combinan dos horizontes temporales diferentes. El presupuesto es un documento de vigencia anual, pero al mismo tiempo el gasto del sector público debe contemplar un horizonte temporal más amplio, medio plazo.

Por lo tanto, el presupuesto se encardina dentro de ese horizonte temporal más amplio que preside la actividad de la Administración Pública. Esta técnica, a diferencia de la anterior,

contempla una planificación estratégica del presupuesto, para lo cual requiere una cuidadosa identificación de los fines y de los objetivos perseguidos por cada organismo público. Así, y esto es quizás un rasgo muy importante, como el análisis de los objetivos intermedios, porque con frecuencia a la hora de tomar decisiones se consignan los objetivos últimos, pero no se tienen en cuenta los objetivos intermedios, que son los que nos van a conducir desde que tomamos una decisión y, por lo tanto, digamos que comprometemos un gasto, hasta que efectivamente ese gasto ha conseguido la finalidad que hemos inicialmente trazado.

También se necesita medir y cuantificar los costes de cada una de las alternativas, para lo cual hay que considerar no sólo los costes directos, sino también los gastos recurrentes, es decir, aquellos costes derivados de esa decisión, mientras esa decisión siga teniendo vigencia. Si nosotros decidimos realizar una inversión, no hablaríamos solamente de los costes iniciales de esa inversión, sino de los costes que derivan del funcionamiento o de que esa inversión siga estando en vigor. Eso es lo que se llama gastos recurrentes.

Esta técnica, por tanto, se centra en el medio plazo, pero adapta este medio plazo a los requerimientos del presupuesto, es decir, a la adopción de decisiones anuales. A diferencia de la modalidad anterior, el presupuesto por programa plantea la necesidad permanente de cuestionar las alternativas existentes. Recordemos que la otra modalidad presupuestaria no admitía, era una de sus grandes desventajas, no admitía la comparación de alternativas.

Esta otra, el presupuesto por programa, sí que va a incorporar esta ventaja. Y, por último, me referiré al presupuesto base cero. Esta técnica presupuestaria fue utilizada inicialmente en el ámbito empresarial privado y se incorporó a la actividad pública en el estado de Georgia en 1972 y luego, posteriormente, como fórmula federal de elaboración del presupuesto americano, cuando Carter accedió a la presidencia de Estados Unidos.

Esta técnica pretende no solo asegurar los nuevos recursos de la mejor manera posible, sino someterlos continuamente a revisión. Es decir, partimos de cero a estos efectos. Por eso se llama presupuesto base cero.

Por lo tanto, no es una técnica que incrementa las asignaciones ya existentes en presupuestos de ejercicios anteriores, sino que procede a analizar la totalidad de los gastos asignados en periodos anteriores al objeto de comprobar si dicha asignación sigue siendo necesaria, puesto que se han mantenido constantes los grados de eficiencia que justifican esa consignación presupuestaria. De este modo, con la técnica del presupuesto base cero se rompe la inercia al no admitirse el método consistente en discutir los incrementos en las distintas partidas presupuestarias. Como novedad procedimental, incorpora también la de que las decisiones presupuestarias se toman en función de una ordenación de prioridades de todas las actividades, de todas las opciones o de todos los programas posibles.

Podríamos decir, entonces, que esta técnica tiene dos etapas. En primer lugar, la preparación de los paquetes de decisión, es decir, la identificación y descripción de una actividad de forma que sea posible evaluarla y clasificarla homogéneamente para compararla con el resto de

actividades con las que compite a la hora de obtener recursos presupuestarios. Y una segunda etapa, que comprende la clasificación de estos paquetes de decisión, para la cual es necesario detallar las diversas alternativas que existen para conseguir un objetivo y señalar, además, los distintos niveles de esfuerzo requeridos para realizar una actividad.

Esta idea del nivel de esfuerzo es una idea muy importante porque va a permitir que, en el caso de no existir recursos presupuestarios suficientes, una actividad no sea eliminada en su totalidad, sino que pueda realizarse en un nivel de esfuerzo, pues a lo mejor inferior al que se aspiraba, pero en todo caso que no se margina totalmente una actividad por competir con otras actividades por los recursos presupuestarios que recordemos que son escasos. Repito, por tanto, que el recurso al nivel de esfuerzo permite que, si no es posible obtener todos los recursos financieros solicitados para una determinada actividad, se pueda realizar una parte de la misma si se considera prioritaria frente a otras actividades, ya que los niveles de esfuerzo pueden ser mínimos, pueden ser corrientes o pueden ser de mejora. Y ya, por último, profesora González Rabanal, ¿qué principios se deben respetar al elaborar y aplicar los presupuestos? Bueno, el estudio, la exposición de los principios que debe respetar la elaboración del presupuesto hay que conectarlo con toda la polémica que subyace en los estudios teóricos de Hacienda Pública acerca de la justificación del sector público en la economía y de las distintas corrientes doctrinales que avalan una mayor presencia pública en la economía o una menor presencia de la economía.

Podemos distinguir varias categorías de principios. En primer lugar, hablaríamos de lo que se denominan los principios políticos. Los principios políticos pretenden responder al interrogante de quién debe diseñar el presupuesto.

También hablaríamos de los principios contables, que responderían al interrogante de cómo debe elaborarse ese documento. Y, por último, a los principios económicos, que tratan de dar respuesta a la pregunta de en función de qué criterios económicos elabora el presupuesto. Entonces, voy a comentar un poco por encima los principios más importantes dentro de estas tres grandes rúbricas que he señalado.

Los principios políticos. Todos ellos se condientan a conseguir el máximo control del Ejecutivo. Recordemos que la presencia del sector público en la economía es algo que ha ido creciendo progresivamente y que siempre se está cuestionando con mayor o menor intensidad.

Dentro de los principios políticos destacaríamos el principio de competencia, en virtud del cual la determinación de los pagos y cobros corresponde al Parlamento. El principio de universalidad, del cual se desprende que el presupuesto debe recoger la totalidad de los ingresos y gastos derivados de la actividad financiera del Estado. Todos los ingresos y gastos.

El principio de unidad presupuestaria, que exige que el presupuesto sea único, es decir, que no haya presupuestos segmentados para ciertos organismos o ciertos entes que forman parte de la Administración pública. El principio de especialidad, según el cual la autorización para los gastos que se concede a través del presupuesto es especial y condicionada. Se concede para

ese gasto y a condición de que ese gasto tenga lugar.

No es una habilitación genérica, sino que es una autorización específica. El principio de publicidad, que exige o requiere el conocimiento del presupuesto por parte de todos los ciudadanos. El presupuesto no es algo que sea una arcana, algo oculto, sino que es algo que tiene mecanismos de transparencia que hacen que la información en ello es contenida pueda traducirse a la opinión pública.

El principio de claridad, que requiere que la designación de las diferentes partidas presupuestarias de ingresos y gastos permitan conocer su procedencia y su finalidad. Ya hemos visto antes que las distintas clasificaciones, la funcional, la económica, etcétera, se orientaban en esta línea. Y el principio de anualidad, es decir, el carácter temporal, la vigencia del presupuesto es una vigencia temporal, no vitalicia.

Dentro de los principios contables, es decir, aquellos principios que deben guiar la actividad presupuestaria, podríamos referirnos al principio de presupuesto bruto, en virtud del cual todas las partidas presupuestarias deben aparecer en términos brutos, es decir, sin minioración de ningún tipo. El principio de unidad de caja, todos los ingresos y pagos deben centralizarse en una tesorería única. El principio de especificación, según el cual los ingresos y los pagos deben ser clasificados de acuerdo con criterios lógicos, en función de la diferente naturaleza objetiva que tengan.

Y el principio de ejercicio cerrado, es decir, las cuentas del presupuesto se cierran con su ejercicio, puesto que es un documento anual. Hay que darse cuenta de que muchos de los principios contables tienen una clara correspondencia con los principios políticos a los que antes me he referido. Y, por último, los principios económicos, que están estrechamente vinculados a la filosofía financiera clásica que defendía, como he señalado ya antes, la menor intervención pública posible en la economía.

Estos podríamos reducirlos a cuatro. En primer lugar, la limitación del gasto público. Según este principio, el presupuesto debe ser lo más reducido posible.

En segundo lugar, la neutralidad impositiva. Es decir, los impuestos deben ser neutrales, no deben alterar las conductas de los particulares. En tercer lugar, el principio de equilibrio presupuestario anual, o lo que es lo mismo, que los gastos presupuestarios se financien en su totalidad con ingresos ordinarios.

Los alumnos se darán cuenta, más adelante, de la importancia que tiene el mantenimiento de este principio o su violación, lo cual nos llevará a todo el tema del endeudamiento y el problema de la deuda pública como recurso extraordinario para financiar el exceso de gasto público en relación a los ingresos consignados presupuestariamente. Y, por último, el principio de autoliquidación de la deuda. Es decir, si excepcionalmente el sector público debe endeudarse porque su gasto sea mayor que sus ingresos ordinarios, el endeudamiento debe destinarse a financiar gastos públicos en inversión capaces de generar recursos suficientes

para hacer frente no solamente a la devolución del principal, sino a los intereses, es decir, a la carga generada como consecuencia de ese endeudamiento.

Muchísimas gracias, profesora González Rabanal. En estos minutos que nos ha dedicado al presupuesto hemos conocido las características, cómo se estructuran sus fases, las técnicas, etcétera. Gracias por haber estado aquí estos minutos en la Revista de Derecho.

Bueno, pues muchísimas gracias a vosotros y espero que estas reflexiones, un poco en voz alta, pues permitan a los alumnos de Hacienda Pública tener una visión de conjunto del tema y los problemas que se desprenden de la elaboración de los presupuestos. Muchas gracias y buenas noches. Están ustedes escuchando Revista de Derecho dentro de la programación radiofónica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que está con todos ustedes cada viernes a partir de las ocho y media de la tarde a través de la frecuencia 1.359 de la Onda Media de Radio Nacional de España.

Y pasamos a otro tema en la Revista de Derecho. En los siguientes minutos analizaremos la jurisdicción contencioso-administrativa. La justicia administrativa está regulada por la Ley 29 de 1998, una ley, por cierto, muy reciente, del 13 de julio, que tiene por objeto controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actividad administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifiquen.

Para ello, para analizar la justicia administrativa contamos con un renombrado especialista como es don José Ramón Parada Vázquez, Catedrático de Derecho Administrativo de la UNED. Muy buenas noches y bienvenido, profesor Parada, a la Revista de Derecho. Esta noche nos va a hablar de la jurisdicción contencioso-administrativa, pero de hecho vamos a dedicar dos sesiones, esta y otra próxima, en el mes de diciembre, sobre esta materia.

¿Cuáles son los puntos principales de los que nos va a hablar esta noche? Bueno, pues esta noche vamos a ver un poco la introducción, hablando de los rasgos esenciales de la justicia administrativa, que se diferencia, en fin, sociológicamente, sobre todo, de las justicias penal o civil o laboral. Vamos a ver también cuál es un marco, por consiguiente, en el orden constitucional y político. ¿Cuáles son, a cargo de quién está la justicia administrativa? Porque esa ha sido una justicia mutante, ha tenido distintos protagonistas, distintos encargados de la misión de la justicia, de controlar la administración.

Vamos a hablar, por consiguiente, de los modelos orgánicos, que es a cargo de quién está, y, a ver si nos da tiempo, también entraremos en el tema del ámbito de la justicia contencioso-administrativa, es decir, qué materias se controla realmente la justicia administrativa. Esos van a ser los grandes temas y después dejaremos para otro día, pues, hablar del proceso, del modelo del proceso, de los procesos o procesos. Veremos también la tensión entre las medidas cautelares y el proceso ordinario, y quizá también algunas referencias a la ejecución de sentencias, que también ha sido uno de los temas conflictivos y calientes dentro de la justicia administrativa.

Pues vamos, entonces, con el primero que nos decía, una introducción y para saber cuáles son los rasgos esenciales de esta justicia administrativa. Pues la jurisdicción contencioso-administrativa, como la denominan nuestras leyes y nuestra Constitución, a mí me gusta a veces abreviar y hablar de justicia administrativa, porque ya toda jurisdicción es contenciosa, toda justicia es contenciosa, ¿no? Siempre hay dos partes ahí que tienen conflictos, que se pelean. Pues bien, esta jurisdicción contencioso-administrativa o justicia administrativa es aquella que tiene por objeto controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actividad administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

Estas son palabras de la Constitución Española, artículos 103 y 157 de nuestra Constitución. Y hoy está regulada la jurisdicción contencioso-administrativa en la ley 29 de 1998, una ley muy reciente, reguladora de la jurisdicción, de fecha 13 de julio de 1998. Y lo define así, dice, los juzgados y los tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las administraciones públicas, sujetas al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a ley y con los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

Esta es la definición que nos da tanto la Constitución como el texto Pero yo quería hacer algunas consideraciones más sociológico-políticas que puramente legales, ciniéndonos a las definiciones de los textos legales que a veces no cuentan de la misa más que la mitad. Y en ese sentido yo veo que en la justicia administrativa hay dos rasgos esenciales sobresalientes. Una que es una justicia de gran tensión política, es una justicia donde hay una gran tensión política, y otra que no enjuicia a los verdaderos responsables de la actividad administrativa.

Me explicaré un poco sobre estos dos puntos. Primero, es una justicia de gran tensión política porque lo que tiene por misión esencial la justicia contencioso-administrativa o la justicia administrativa es controlar el poder. O sea, son unos jueces controlando siempre el poder.

Sea el poder municipal, sea el poder de las comunidades autónomas, sea el poder del Estado. O sea que hay un enfrentamiento entre dos poderes del Estado. No es como la justicia penal o la justicia civil, sobre todo la laboral, donde normalmente los consumidores de estas justicias son particulares que se pelean entre sí, que pleitean entre sí.

Cierto es que la justicia penal también a veces es una jurisdicción caliente. Cuando la justicia penal pues en causa incrimina, persigue algún político, pues aquello saltan chispas. A los casos más recientes me remito.

Pero claro, esto en la justicia penal es episódico. La mayor parte de sus clientes pues son gente que viola el ordenamiento jurídico penal, son simples particulares. Desde ahí pues no hay ninguna carga política.

Insisto, ninguna carga política tiene intención política la justicia laboral o la justicia civil. Mientras que aquí siempre hay de una parte, normalmente es un juez o un tribunal, y de otra parte es una administración pública, un poder político, un poder político. Y el segundo rasgo

que te comentaba es que la justicia administrativa es una justicia donde no se enjuicia a los verdaderos responsables de la justicia administrativa.

Es decir, que se enjuicia al acto administrativo. El protagonista, el encausado, el que se sienta en el banquillo, es un acto administrativo. Pero ahí nunca está sentado ni el alcalde, ni el presidente de la comunidad autónoma, ni el ministro.

El autor del acto nunca se sienta, nunca se sienta. O sea, que son los actos administrativos los enjuiciados por la justicia administrativa. Por eso había advertido ya Oriú en el siglo pasado que el proceso al acto y las acciones de responsabilidad contra las acciones, contra las administraciones públicas, eran una forma de burlar, de burlar la responsabilidad personal de los funcionarios y de los políticos.

Y que en cierto modo se asemejaban a aquellos procesos medievales en los que se condenaba a las cosas o a los animales y no a los propietarios de esas cosas que se habían caído, habían hecho un daño, o de los animales que habían hecho unos estropicios a los vecinos. En fin, en definitiva, podríamos decir que no se condena nunca al autor del acto, a diferencia de otras justicias, en la penal o la civil, que es el autor del acto, la personalización de la responsabilidad, sino que se condena al acto. Se hace un proceso al acto, con lo cual se condena a las administraciones públicas, no a los autores de los actos, podríamos decir, con una patada en el trasero de los ciudadanos.

Porque todos los ciudadanos somos los que vamos a pagar después esas condenas de responsabilidad civil, etcétera. Vamos a pagar las consecuencias de la anulación de los actos, etcétera. Somos el conjunto de los ciudadanos a través de los impuestos.

Por eso, son dos rasgos que me interesa dejar muy claramente fijados en cuanto a la definición de lo que es la justicia. Que, en definitiva, además, ha hecho una persona, ¿no? Aunque sea un acto y, como acabas de decir... Es un acto, exacto. Pero se juicia el acto.

Aquí en el proceso no está nunca el ministro que ha hecho el acto, el alcalde, el presidente de un organismo autónomo, esos no están nunca. Y si se condena, se condena a la administración, no a él. Nunca a él.

Claro, que si se condenara a los ministros, a los alcaldes y tal, pues estos no tomarían nunca decisiones. Quizás eso sea, precisamente, una especie de pacto político, de arreglo político, para que pueda haber justicia administrativa. En fin, que no os vayan directamente contra los responsables.

Pues entonces vamos a pasar al segundo aspecto, también muy importante, y es quién se encarga, entonces, de esta justicia administrativa. Pues bueno, este es un viejo tema, es un viejo tema, históricamente mutante, como decía antes, un tema mutante, porque se ha ensayado de todo. No se ha ensayado de todo en la justicia civil, en la justicia penal.

Aquí siempre, pues, hay unos jueces. Pueden ser de carrera, no de carrera, ha habido distintos

temas en cuanto a la selección de los jueces, pero siempre se ha habido que son unos jueces independientes, distintos del poder ejecutivo. Sin embargo, en la justicia administrativa ha habido de todo.

En la justicia administrativa ha habido un sistema de encargársela a los jueces civiles, es decir, bueno, porque los pleitos de la administración van a ser distintos de los pleitos entre particulares, cuando tenga un pleito de la administración, pues los mismos jueces civiles. O sea, dicho, pues, no, de ninguna manera. ¿Cómo la administración y los políticos van a ir al juzgado con los jueces civiles? ¿Quiénes son los jueces civiles para encausar a la administración? Entonces, creemos una jurisdicción especial, un fuero privativo, donde sean los propios funcionarios, altos funcionarios, los que se juzguen a la actuación administrativa.

O ha habido también un sistema mixto, armónico, que ha hecho tribunales de jueces y funcionarios. Eso es más o menos, o después, pues, lo que estamos, se ha llegado a que la justicia administrativa sea una justicia igual que la civil y penal, pero especializada. Especializada, distinta, y es lo que estamos ahora.

¿Cómo empieza esto? Pues empieza en los constituyentes gaditanos, en la Constitución de Cádiz, en 1812, que eran unos señores muy liberales, que creían que, en fin, los jueces para todo, muy judicialistas, un poco a lo Anglo-Saxón, pues dijeron, no, no, los pleitos de la Administración van a los jueces civiles. Pero, bueno, así no había quien cobrara un impuesto. Si la Administración, cada vez que tenía que cobrar un impuesto, tenía que ir al juzgado y poner una demanda al contribuyente, pues eso, de la anteposita manera que no funcionó.

Y, en fin, eso se superó en la segunda etapa de Cádiz. Pero entonces tuvimos también el modelo, en España hemos tenido también el modelo de la justicia servida por funcionarios. Es decir, la justicia retenida dentro de la propia Administración, se crean unos mecanismos, unos tribunales, para juzgar lo que hacen los funcionarios, los actos administrativos.

Y ese es el sistema napoleónico, que Napoleón establece en Francia, para que los jueces civiles no conozcan de esos asuntos, se crea una justicia propia, que eran los consejos de prefectura en Francia y el Consejo de Estado. Y aquí esa figura aparece en la Constitución de Bayona, que es una Constitución francesa, y aparece con los moderados en 1845. La justicia administrativa la encarnan los consejos provinciales, la encarna el Consejo de Estado, el Consejo de Estado.

Es una justicia retenida, porque además las sentencias no valen hasta que el Gobierno las aprueba. O sea, por eso se llaman reales decretos-sentencias, porque es necesitar la firma del Gobierno para que valgan como tales sentencias. Pero en fin, es la Administración juzgándose a sí misma, juzgándose a sí misma.

Ya te puedes imaginar la escandalera que con esto armaron los liberales en el siglo XIX. Es eso de que los propios funcionarios y el propio Gobierno se juzgan a sí mismo. Entonces, pues, esto llega a que el decreto de unificación de fueros de 1868, pues, sufre la justicia administrativa y se la encarga otra vez a los tribunales civiles.

O sea, se pelotea otra vez a los tribunales civiles. En 1868, con la famosa Revolución, la gloriosa, que daría paso a la Constitución de 1869. Otra vez para los fueros civiles, la justicia administrativa y todos aquellos créditos.

Se les quitan a los consejos provinciales y al Consejo de Estado. Pero después viene la restauración canovista y, bueno, empiezan a componer algo más armónico, que llaman. Entonces tenemos el llamado, precisamente, sistema armónico que se inventa un profesor de Derecho Administrativo que es Santa María de Paredes, con la Ley de 1888, que, de hecho, hace un sistema armónico.

Nada. Ahora vamos a hacernos tribunales con jueces y funcionarios para que se encarguen de la justicia administrativa. Eso es el sistema armónico.

Y después pasamos ya a un sistema mucho más liberal, que es la Ley de 1956, dentro del franquismo, precisamente. Eso, el franquismo hizo leyes liberales. Y una de ellas es esta, de la justicia administrativa, que, pues, muy avanzada, que encarga ya a los jueces, solo a los jueces, a los jueces la justicia administrativa.

Pero no a los jueces civiles, sino a unos jueces especializados en lo contenido administrativo. Bueno, y en eso estamos. Es decir, que hoy día tenemos una justicia dentro del Poder Judicial, del sistema judicial común, que es la jurisdicción contenidosa administrativa.

Hay una jurisdicción penal, una jurisdicción civil, una jurisdicción laboral y una jurisdicción contenidosa administrativa. O sea, que es igual que todas las otras justicias, igual que todas las otras jurisdicciones, es la justicia administrativa. Y que tiene un despliegue por todo el territorio.

En las provincias, ahora, existen jueces unipersonales de lo contenido administrativo, juzgados unipersonales de lo contenido administrativo, después hay tribunales a nivel regional o de comunidad autónoma, que son los tribunales superiores de justicia de lo contenido administrativo, vamos, las secciones del Tribunal Superior, y después tenemos la sala tercera del Tribunal Supremo, que es la sala de lo contenido administrativo del Tribunal Supremo. Y bueno, ahora pasamos ya, muy brevemente, porque estamos casi llegando al final, al otro punto o rasgo que quería destacar, y es el ámbito de aplicación. Pues en cuanto a qué es de lo que conoce la justicia administrativa, qué asuntos andan por allí, qué asuntos se traen, hay que decir que empezó siendo una cosa muy discreta, como se trataba de sustituir a los tribunales civiles, en principio, sólo los pleitos gordos, los pleitos que tenían contenidos de derechos, por ejemplo, que hacía la administración hace dos siglos, los pleitos de los contratistas, para hacer obras públicas, para suministros a los ejércitos, esos son los pleitos, realmente eran los pleitos de contratos, los que tenía la administración.

Y como esos pleitos, se quería que fueran a los tribunales civiles, para que no se enredaran las obras públicas, etc., pues eso es el primer ámbito de la justicia administrativa, es los derechos civiles, los pleitos derivados de derechos civiles, como los contratos, que entonces se

consideran, pues, contratos civiles y no administrativos, no tienen ninguna especialidad. Entonces, la justicia administrativa en España es eso, es una justicia de derechos, acciones de responsabilidad, también con motivo a las obras públicas, y algunas otras cosas que se enumeraban en una lista, un sistema de listas, decía, esto es de la competencia de la justicia administrativa. Y además, todas aquellas cosas que los ministros decidan que se tramiten como contención a su administración.

O sea, no sólo estos, que son definidos, sino todos los demás, ¿no? O sea que es una cosa muy limitada. Y ya digo que es para que no entren los tribunales civiles en esas materias. Pero eso es el primer, por así decirlo, modelo.

Entonces, todas las leyes administrativas del siglo XIX, pues, van diciendo, este asunto es contencioso administrativo, este es gubernativo, este lo resuelve la administración, este lo resuelve la justicia administrativa. Se van haciendo unos deslindes de conflictos, unas tablas en las grandes leyes administrativas, la de minas, la de aguas, etc., de lo que es contencioso, de lo que es gubernativo. Y ese sistema dura hasta la ley, que antes decía, de Santa María de Paredes, donde se introduce el sistema armónico, en que ya hace una definición genérica de lo que es la justicia administrativa.

Ya es contra el acto, contra actos administrativos. Acto que cause Estado, que emane facultades regladas, que verse sobre derechos administrativos establecidos previamente en favor del demandante, por una ley, un reglamento o un precepto administrativo. O sea, que lo define de una manera genérica.

Pero no te equivoques, hay una cantidad de cosas que no entran. Después vienen las excepciones. O sea, que hay una cláusula general, pero muchas excepciones.

Dice, ¿cuáles son esas excepciones? Los actos políticos, los que llama la materia discrecional. Que a la materia discrecional entran muchas cosas. Estas disposiciones, por ejemplo, los reglamentos, eso es materia discrecional.

Las denegaciones de concesiones de toda especie, por ejemplo. Cualquier concesión que se pidiera. Las correcciones disciplinarias de los funcionarios civiles y militares, pues tampoco van a la justicia administrativa.

Los funcionarios podían ser sancionados y no tenían recurso a la justicia administrativa. En fin, excepto las que implicaran separación del servicio militar. Había una serie de materias.

Los ascensos de militares, muchas cosas que se enumeraban que no entraban en la justicia administrativa. Y sobre todo, lo que decían que era materia discrecional. La materia discrecional no entraba, como tampoco entraban los reglamentos, las normas.

Cuando la Administración hacía normas reglamentarias, esas no se podían encausar en la justicia administrativa. Bueno, pues de ahí ya no hay novedades hasta 1924, que viene el Estatuto de Carlos Otero, que mete los reglamentos. Después viene esa otra ley, a la que antes

me refería, de 1956, ya en periodo franquismo, que amplía mucho más, pero sigue dejando fuera una serie de materias citadas en el famoso artículo 40.

Pero ya mete la materia discrecional, o sea, de la discrecionalidad, ya se puede enjuiciar, por lo menos para fiscalizar los fines, los fines a que responde esa potestad discrecional, si se ha ejercitado bien, si no se ha ejercitado, si ha habido desviación de poder. O sea, que penetra más, da facultades a los tribunales para penetrar más en el enjuiciamiento, en la valoración de los actos administrativos. Y bueno, eso se amplía todavía más con la Constitución de 1978 y la ley que tenemos hoy día vigente, sobre la cual habría que hablar un poco más en esto, o sea, que si no tenemos ahora tiempo, pues lo podemos dejar para el próximo día, si no te importa.

Yo quisiera dejar para el próximo día entrar sobre cuáles son las ampliaciones, y además hablemos también de agujeros negros, porque realmente, si no, a veces no es sólo todo lo que reluce, no es todo lo que aparenta ser, es, y aquí también hay muchas evasiones, muchas subidas, a pesar de que estamos en una democracia, con una constitución maravillosa, etc. Pero yo creo que es mejor dejarlo así para el próximo día. Bueno, pues lo dejaremos así, con esos agujeros negros que nos contará en la próxima emisión de Derecho Administrativo 1, que será el próximo 18 de diciembre, y nos contará más cosas, como por ejemplo los modelos procesales o procesos, perdón, dentro del contencioso administrativo.

Hablaremos de ello el próximo 18 de diciembre. Hasta aquí, hoy hemos hablado de los rasgos esenciales de la justicia administrativa y de quién se encarga de la justicia, y parte de ese ámbito de la justicia administrativa. Muchísimas gracias, profesor Parada, y lo veremos, escucharemos, mejor dicho, el próximo viernes 18 de diciembre.